

Bijlage 1 - Taakopdracht IBO Grondvergoeding Energievoorzieningen

Aanleiding

In het bewindspersonenoverleg op 7 maart 2017 is afgesproken dat de ministeries van Financiën en EZK, samen met het ministerie van I&W en het Rijksvastgoedbedrijf, de markconformiteit van grondvergoedingen bij windenergie onderzoeken, waaronder de alternatieven van grondvergoedingen zoals de mogelijkheid van schadeloosstelling voor windturbines worden betrokken. Naast 'wind op land', speelt ook de vraag hoe in de toekomst om te gaan met grondvergoedingen voor andere vormen van energie, bijvoorbeeld voor 'wind op zee' in de 12-mijlszone. Op dit moment worden met de Subsidieregeling Duurzame Energie (SDE+) verschillende hernieuwbare energietechnieken gesubsidieerd: biomassa, geothermie, water, wind en zon. Deze technieken vergen vaak een ruimtebeslag, waarvoor een vergoeding aan de eigenaar moet worden betaald.

Achtergrond

In het Nationaal Energieakkoord voor duurzame groei is afgesproken om 16% hernieuwbare energie in 2023 te realiseren. Om aan de Parijsdoelstellingen van 80-95% aan CO₂-reductie in 2050 te voldoen zal in de komende kabinetsperiode en mogelijk ook een periode na realisatie van de doelen uit het Energieakkoord hernieuwbare energie gesubsidieerd moeten worden. Het belangrijkste instrument dat het kabinet momenteel heeft om dit te realiseren is de SDE+. De huidige opschalingsregeling SDE+ subsidieert de onrendabele top (het verschil tussen de kostprijs van hernieuwbare energie en de marktprijs) van hernieuwbare energieproducenten. In 2017 is € 12 miljard aan verplichtingenruimte beschikbaar voor de reguliere SDE+ en € 4,7 miljard voor een aparte tender Wind op Zee. De kasuitgaven aan de SDE+ bedragen naar verwachting ca. € 3,2 miljard in het jaar 2023 en lopen daarna af. Grondvergoedingen maken onderdeel uit van de kostprijs van energieproducenten en worden daarmee ook gesubsidieerd. Uitgaande van de resterende opgave van 2.700 MW bedraagt het budgettaire beslag van grondvergoedingen bij (alleen) 'wind op land' ongeveer € 383 mln. voor in de periode 2017 tot en met 2019 af te geven beschikkingen.

De grondvergoedingen voor windturbines voor het recht van opstal zijn gebaseerd op het delen van het rendement van de turbine. Op dit moment bestaat er onduidelijkheid over de hoogte en de spreiding van de grondvergoedingen voor windturbines op land en de invloed van de component hiervoor in het basisbedrag van de SDE-subsidie. Hoe de grondmarkt werkt voor hernieuwbare energietechnieken is niet duidelijk. Dit moet nader in kaart worden gebracht. Ook het Rijk bezit een substantieel deel van de grond in Nederland. De Rijksdiensten met grondbezit zijn verplicht om vergelijkbaar met marktpartijen te handelen.

Conform de afspraken uit het BWO op 7 maart jl. en met het oog op de toekomst en de uitbreiding van verschillende soorten hernieuwbare energiebronnen, verkent het onderzoek ook de alternatieven voor grondvergoedingen voor de verschillende hernieuwbare energietechnieken. Andere opstellen voor energie-infrastructuur (zoals hoogspanningsmasten of gasbuizen) zijn gebaseerd op het principe van schadeloosstelling. Bij een ander systeem, zoals bijvoorbeeld schadeloosstelling op basis van de Belemmeringenwet Privaatrecht, is het de vraag in hoeverre dit breder dan alleen voor de overheidsdiensten kan gelden. Aan dit bestuurlijk-juridische aspect zal in het onderzoek specifiek aandacht worden besteed. Een ander aandachtspunt bij wind op land is dat omwonenden de ruimtelijke consequenties ervaren ('de lasten'), terwijl de eigenaar van de grond en/of het windpark de financiële revenuen verkrijgen.

In het IBO wordt ook aandacht besteed aan het punt dat windparken op zee waarvoor tot nu toe concessie is verleend zich buiten de 12-mijlszone bevonden. Hier is geen sprake van bodem/grondeigendom. Enkele nieuwe concessies zullen zich naar verwachting deels binnen de 12-mijlszone bevinden. Daar is de bodem in eigendom van het Rijk. Dit brengt de vraag met zich mee in hoeverre hier dan een grondvergoeding aan de orde is en op welke grondslag deze gebaseerd kan worden.

Opdracht aan de werkgroep

De hoofdvraag van het IBO luidt: Welke alternatieven ten aanzien van vergoedingen voor grondgebruik bij hernieuwbare energietechnieken zijn er en wat zijn de voor- en nadelen van ieder van de alternatieven?

Om de hoofdvraag te beantwoorden, worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- Welke wijzen van grondvergoedingen worden er op dit moment toegepast en hoe werken deze?
- Hoe werkt de grondmarkt voor hernieuwbare energietechnieken?

Hierbij wordt in ieder geval ingegaan op 'wind op land', de grondvergoedingen voor hoogspanningmasten, gasbuizen, zonneweides en 'wind op zee', geothermie, mestvergisters.

- Heeft het instrument SDE+ subsidie effect op de hoogte van de grondvergoedingen?
- Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende werkwijzen voor hernieuwbare energietechnieken?

Hierbij worden per werkwijze de voor- en nadelen, mogelijkheden en aandachtspunten in kaart gebracht voor de betrokken partijen van het Rijk (EZK, Financiën, RVB, Rijkswaterstaat) en private partijen, waaronder ook omwonenden.

- Welke werkwijze van grondvergoedingen wordt er in de ons omringende landen toegepast?
- Welke alternatieven (met het meest positieve saldo van maatschappelijke baten en lasten) zijn er mogelijk voor de grondvergoedingen voor hernieuwbare energietechnieken voor de verschillende hernieuwbare energietechnieken met het oog op de toekomst?

Hierbij wordt in ieder geval ingegaan op de mogelijkheden van het stroomlijnen van de verschillende soorten grondvergoedingen, wordt ingegaan op de indexering, energiesubsidies en wordt een aantal mogelijkheden uitgewerkt, waarbij in ieder geval de huidige systematiek voor wind op land, schadeloosstelling en het opleggen van een gedoogplicht aan landeigenaren. Ook wordt aangegeven welke alternatieven haalbaar zijn voor welke soorten energie.

- Wat zijn de budgettaire gevolgen van de alternatieven voor het Rijk, decentrale overheden (wo. gemeenten en waterschappen) en private partijen.

Te ontwikkelen beleidsvarianten

Het onderzoek rapporteert over de uitkomsten middels beleidsvarianten. Het onderzoek geeft bij elke variant aan wat de voor- en nadelen zijn met het oog op de te bereiken maatschappelijke doelen en de implicaties voor het budgettaire beslag voor het Rijk. Daarbij is zowel aandacht voor de inkomsten (o.a. via grondvergoedingen) als de uitgaven (o.a. via energiesubsidies) van de Rijksoverheid. De implicaties worden zoveel mogelijk gekwantificeerd. De uitgewerkte varianten zijn budgetneutraal.

Organisatie van het onderzoek

In de werkgroep nemen plaats: EZK, FIN, AZ, IenW en BZK. De werkgroep kan aanvullend externe deskundigen bij het onderzoek betrekken bijvoorbeeld het CPB, PBL en/of een hoogleraar. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretaris vanuit FIN en een secretaris vanuit EZK.

Overig

De werkgroep start in januari 2018 en dient haar eindrapport uiterlijk 1 juni 2018 in. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.